



HAL
open science

L'exigence de modernisation de l'Etat est-elle justifiée ?

Alain Cambier, Isabelle Kustoscz

► **To cite this version:**

Alain Cambier, Isabelle Kustoscz. L'exigence de modernisation de l'Etat est-elle justifiée?. Questions contemporaines de culture générale, 2016. halshs-02320338

HAL Id: halshs-02320338

<https://shs.hal.science/halshs-02320338>

Submitted on 18 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'exigence de modernisation de l'Etat est-elle justifiée ?¹

Alain CAMBIER² et Isabelle KUSTOSZ³

"L'Etat n'est pas la solution à notre problème; l'Etat est le problème" déclarait Ronald Reagan, dans son discours d'investiture du 20 janvier 1981. Ainsi, le rôle de l'Etat pourrait être considéré comme problématique : il serait devenu un obstacle au développement de la société et pourrait même être considéré comme un anachronisme. Le verbe "moderniser" vient de l'adverbe latin *modo* qui signifie "récemment" : une exigence de modernisation équivaut à demander instamment une adaptation aux situations actuelles, au monde contemporain. Moderniser requiert de s'émanciper des lourdeurs de la tradition, de se soustraire à la sédimentation des habitudes...

A première vue, il peut sembler paradoxal d'exiger la modernisation de l'Etat : il est lui-même le symbole de la Modernité, puisqu'il s'est édifié au cours des XVI^e, XVII^e et XVIII^e siècles, c'est-à-dire de manière concomitante à cette période que l'on appelle "l'histoire moderne". Mais en même temps, on devine immédiatement que ce qui est appelé "moderne", au sens historique, n'est pas nécessairement synonyme de "contemporain". Se revendiquer de la période moderne peut même apparaître anachronique quand nos sociétés contemporaines se définissent plutôt comme "postmodernes". En revanche, l'exigence récurrente de modernisation apparaît légitime pour ne pas se laisser enfermer dans des comportements sclérosés. Son suffixe en *-tion* renforce cette idée de processus de transformation : pour être en phase avec son époque, avec son temps, l'Etat serait sommé de se réactualiser pour s'adapter aux situations nouvelles. Mais à force de vouloir se mettre au diapason des mutations sociales, l'Etat risque d'y perdre son identité. Avant tout, l'Etat se définit comme une institution représentant la puissance publique garante de la cohésion d'une société.

Alors qu'il a été le symbole même de la Modernité, pourquoi l'Etat peut-il apparaître anachronique dans le contexte des sociétés contemporaines ? Dès lors, l'adaptation de l'Etat aux exigences nouvelles n'apparaît-elle pas nécessaire et légitime ? Mais cette redéfinition des missions de l'Etat ne risque-t-elle pas de conduire à sa dénaturation ?

1. Autant l'Etat a pu incarner la Modernité, autant cette institution peut sembler mal adaptée dans le monde contemporain.

Pris au sens strict, l'Etat s'est imposé en renouvelant radicalement d'autres formes plus archaïques de pouvoir politique. Il s'est édifié, sous sa forme spécifique, au tournant de ce que l'on appelle l'histoire moderne, entre les XVI^e et XVIII^e siècles. En ce sens, Etat et Modernité sont apparus consubstantiels. Cependant, être en phase avec ce que l'on a appelé historiquement la Modernité ne signifie pas pour autant être adapté à notre monde contemporain.

¹ Ce pré-print a fait l'objet d'une publication dans l'ouvrage Alain Cambier avec la collaboration d'Isabelle Kustos, « Questions contemporaines de culture générale », collection Optimum, éd Ellipses, 2016, 240 p.

² Professeur de chaire supérieure en classes préparatoires. Docteur en Philosophie, chercheur associé à l'UMR 8163 "Savoirs, Textes, Langage"

³ Docteur en Sciences de gestion, Maître de conférences à l'IAE Valenciennes. UPHF. Membre de l'Institut du Développement et de la Prospective EA 1384

1.1. L'Etat et la Modernité ont été consubstantiels.

L'usage du vocable "Etat" est relativement récent : néologisme utilisé d'abord par Machiavel, il s'est imposé ensuite dans le vocabulaire - surtout en France - par l'usage qu'en ont fait des hommes politiques comme Henri III et Henri IV, quand la religion n'est plus apparue que comme un ferment de discorde, à la suite du schisme protestant. L'Etat moderne est né directement de l'effondrement de la religion comme moyen de structuration de l'espace social et il a contribué au long processus de désenchantement du monde qui a marqué l'histoire des sociétés occidentales. Cet Etat moderne se définit comme une autorité souveraine qui, par le moyen spécifique du droit positif, prend en compte le libre arbitre de chacun pour l'harmoniser avec celui de tous : il a été inventé pour ne plus mettre les hommes à la merci les uns des autres. Il se présente comme la configuration la plus rationnelle de l'exercice du pouvoir politique. Son édification est concomitante de la prise de conscience que les hommes peuvent être eux-mêmes les "maîtres du sens". Ce tournant s'est cristallisé dans les différentes théories du contrat social qui ont contribué à théoriser, au XVII^{ème} siècle, son institution. Son caractère spécifique est donc d'articuler une logique de puissance politique, qui culmine dans la revendication de la souveraineté, sur une logique juridique propre au droit positif. Le souverain - que ce soit le roi ou le peuple - devient le puits du droit : le légicentrisme de l'Etat moderne est certainement sa caractéristique principale. L'Etat est à la fois visible et invisible : il s'objective dans un territoire délimité strictement par des frontières, une population, des forces et institutions matériellement présentes ; mais il renvoie aussi à l'idée qu'un peuple se fait de lui-même, à la conscience d'une coappartenance collective que connote la notion de nation.

1.2. L'archaïsme de la revendication de la souveraineté.

Or, cette revendication de souveraineté et cet attachement à l'idée de nation peuvent sembler aujourd'hui anachroniques. En raison de la globalisation des économies, le budget de certaines sociétés multinationales est devenu supérieur à celui de bon nombre des Etats contemporains, au point que leurs marges de manœuvre s'en trouvent réduites. Bien plus, des institutions supranationales ont été édifiées et viennent rogner les prérogatives des Etats : ceux-ci sont tributaires d'organisations comme l'ONU, l'OTAN, l'Union Européenne, la zone euro, etc. La notion de citoyenneté ne peut plus être pensée dans les limites étroites des frontières des Etats-nations, mais tend à devenir transnationale. Quant aux politiques publiques sur notre continent, elles se décident de plus en plus à Bruxelles, comme l'a souligné Andy Smith, dans *Le Gouvernement de l'Union européenne : européanisation des politiques publiques*. L'Etat aujourd'hui est soumis au principe de subsidiarité, c'est-à-dire au partage des compétences de la puissance publique : les unes sont dévolues aux autorités communautaires et d'autres demeurent l'apanage des Etats-membres. Si le Traité de Rome de 1957 avait posé les bases d'une communauté englobant différents Etats de l'Europe, ce n'est qu'en 1992 que le Traité de Maastricht a fait mention explicitement de la notion de subsidiarité. Si cette notion était initialement apparue pour qualifier le pouvoir de l'Eglise comme pouvoir supplétif, elle a été réappropriée pour caractériser la distribution des tâches entre les organes de l'Union Européenne et les organes des Etats-membres. Il en résulte nécessairement une remise en cause de la souveraineté absolue des Etats, au profit d'une théorie de la souveraineté limitée.

1.3. L'Etat mis en porte-à-faux par le développement de la société civile.

En outre, si l'Etat se voit confronté à l'extérieur à la puissance des sociétés multinationales et à ses obligations vis-à-vis des instances supranationales, il se voit aujourd'hui contesté de l'intérieur par l'émancipation de la société civile. Celle-ci est la sphère des échanges économiques et des intérêts particuliers en interaction. Par rapport à ses exigences, l'Etat a été forcé de repenser la notion de "service public". Car la notion de public peut présenter une pluralité de sens très différents. Pendant longtemps, le service public a pu être considéré comme le service offert par la puissance publique : en ce sens, un agent de l'Etat pouvait se croire le représentant de la puissance publique, incarnant ainsi l'ensemble plus ou moins organique que forme le peuple et n'ayant de compte à rendre qu'à son autorité de tutelle. Mais comme le rappelle Habermas dans *L'Espace public*, le sens premier de "public" n'est pas du tout

politique : il correspond à la multitude hétéroclite de spectateurs réunis pour assister à une pièce de théâtre. Aujourd'hui, le service public désigne moins un service censé représenter l'Etat dans toute sa puissance que des dispositifs mis au service du public, en l'occurrence la masse des individus-usagers qui y ont recours et qui n'hésitent pas - en tant que consommateurs de ces services - à porter un jugement critique sur leurs dysfonctionnements éventuels. Derrière ce retournement de sens, il faut y voir la revanche de la notion de multitude sur celle de peuple, ou encore celle de la "volonté de tous" sur la "volonté générale", à l'encontre de Hobbes et de Rousseau. Bien qu'elle ne soit qu'une somme de volontés particulières, qu'une simple agrégation d'intérêts et d'opinions, la "volonté de tous" ou "multitude" exprime les humeurs et les aspirations de la société civile qui ne trouve pas toujours son compte dans les politiques publiques, alors qu'elle les finance pourtant par le biais de la fiscalité. Bien plus, il s'agit également de se dispenser de s'en remettre à l'Etat, quand certains services assumés par lui pourraient être aussi bien, voire mieux assurés par des entreprises privées ou par des réseaux d'associations. Pourquoi remettre à des institutions décidant d'en haut ce qui peut être accompli plus efficacement par des initiatives venant d'en bas ?

Si l'Etat et l'économie de marché sont apparus en même temps, à l'aube de la Modernité, ce type d'économie a entraîné le développement de la société civile et celui-ci s'est accéléré au cours des dernières décennies. Aussi l'Etat qui semblait tant en phase avec la Modernité ne semble plus toujours aussi adapté pour nos sociétés postmodernes, dans le contexte de la mondialisation. L'Etat est donc voué à évoluer.

2. La nécessité pour l'Etat de se réformer face à des exigences nouvelles.

L'Etat est amené aujourd'hui à se réformer, non seulement par souci d'efficacité, mais aussi pour sauvegarder sa légitimité. Car l'Etat ne peut se retrouver longtemps en porte-à-faux vis-à-vis des mutations socio-économiques : il y perdrait toute crédibilité. Il s'agit donc de prendre en compte ces ajustements nécessaires.

2.1. La crise de l'Etat.

L'Etat moderne a déjà connu des métamorphoses. Sa vocation initiale était de maintenir l'ordre et d'assurer la sécurité, en exerçant ses fonctions régaliennes. L'Etat s'est cantonné alors à être l'organisateur de la violence légitime. Mais comme le souligne Pierre Rosanvallon, l'Etat s'est mué ensuite en "instituteur du social", surtout en France. Car en France, l'Etat a paradoxalement précédé la société et, à partir de la Révolution, son ambition a été de faire exister la nation française. A la différence de l'Allemagne, c'est l'Etat qui, en France, a accompli l'unification linguistique, l'homogénéisation des poids et mesures, etc. L'Ecole est apparue comme un relais essentiel pour construire cette conscience nationale. La Chalotais avait formulé, dès 1763, la nécessité d'un "plan d'éducation nationale". En outre, l'Etat providence a constitué une autre étape, transformant ainsi l'Etat de droit, au sens strict, en un Etat protecteur : cette métamorphose s'est concrétisée dès la fin du XIX^e siècle et a trouvé son apogée après la seconde guerre mondiale. Il s'est confondu alors avec les politiques keynésiennes mises en œuvre pendant les "Trente glorieuses". Or, c'est ce dernier visage de l'Etat qui apparaît aujourd'hui en crise. Cette crise est protéiforme : elle est certes une crise financière liée à l'augmentation chronique de la dette publique et du déficit public, mais elle est aussi une crise de confiance dans l'efficacité de la pléthore de lois promulguées, voire une crise de légitimité qui se cristallise dans le sentiment des citoyens d'être floués par un Etat dispendieux, de ne pas "en avoir pour son argent". Dès lors, l'idée s'est imposée de réviser le périmètre de l'Etat, pour en revenir à l'exercice strict de ses fonctions régaliennes. Cependant il ne s'agit pas simplement de réduire les prétentions de l'Etat, mais de revoir sa façon même de fonctionner et de se gérer. Déjà dans *"La Société bloquée"* (1970), Michel Crozier dénonçait le fonctionnement bureaucratique de l'Etat et appelait à la réforme pour l'instauration d'un Etat centré sur sa fonction d'impulsion et de pilotage. La réforme de l'Etat doit donc prendre nécessairement une forme à la fois qualitative et quantitative.

2.2. Une modernisation qualitative.

Dans sa circulaire du 23 février 1989, Michel Rocard promouvait l'idée d'un renouveau du service public en insistant d'une part sur le respect de la société civile et d'autre part sur le respect de l'administration. C'était à la fois une amélioration de la qualité des services publics à travers le devoir d'évaluation des politiques publiques et une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers, mais aussi " l'apprentissage de méthodes modernes de gestion " à travers une rénovation des relations du travail et une politique de développement des responsabilités qui y étaient préconisés. Dès lors, la problématique de la qualité est restée omniprésente dans le processus de modernisation : charte des services publics en 1992, année de l'accueil en 1994, circulaire Juppé « Mieux prendre en compte des besoins et attentes des citoyens » en 1995, E-gouvernement et Cadre d'autoévaluation en 2000, etc. La mise en place de la fonction de Médiateur de la République (devenu Défenseur de droits en 2011), ou d'"ombudsman" pour faire référence à son origine suédoise (homme de doléances en suédois) a connu une évolution significative. Partant du souhait de proposer un mode alternatif de résolution des conflits entre les citoyens et l'administration, c'est finalement aussi à un mouvement de renouveau administratif que l'ombudsman participe. Ses investigations le conduisent vers la recommandation de modernisation et d'amélioration de la qualité puisque les plaintes individuelles signalent des dysfonctionnements, qui une fois corrigés, ont une portée collective. Plus encore que la réponse aux attentes des usagers, la modernisation qualitative doit se comprendre comme une transformation en profondeur des méthodes administratives et comme support à la nouvelle façon qu'a l'Etat de se situer par rapport à ses partenaires, selon les analyses du rapport Picq, lequel en 1994 invite à redéfinir les responsabilités de l'Etat. Se profilent dès lors les contours d'un Etat moins dirigiste, qui se présente tel un " méta-gouvernement " garant de la bonne gouvernance et assemble de multiples parties prenantes dans le cadre de l'action publique. Questionné à la fois sur la meilleure façon de rendre et distribuer les services publics et sur le meilleur niveau d'intervention à retenir dans une logique de subsidiarité et de modularité, l'Etat répond désormais aux quatre exigences que sont la délégation, la déconcentration, la décentralisation et la dévolution. La modernisation qualitative ouvre le chantier de l'Etat territorial, voire de l'Etat local pour un pilotage des politiques publiques dans, par et pour les territoires, dont la loi NOTRe de 2015 constitue le fer de lance.

2.3. Une modernisation dans la gestion comptable.

La réduction du poids des dépenses de l'Etat dans le PIB constitue également un leitmotiv des réformes depuis les tentatives de mise en œuvre de la rationalisation des choix budgétaire dite RCB dans l'administration. L'influence du *New Public Management* à ce sujet se fait sentir depuis les années 80. La doctrine initiée par les pays anglo-saxons dont la Grande-Bretagne, préconise de réduire le périmètre des activités prises en charge directement par les pouvoirs publics et d'appliquer à l'administration publique les règles de management qui auraient fait leur preuve dans le secteur privé. Nouveaux modes de régulation du fonctionariat, recours aux partenariats public-privé, création d'agences exécutives autonomes ou semi-autonomes et systématisation de l'évaluation constituent les outils de modernisation d'un service public qui se " manage " plus qu'il ne s'administre. En mettant l'accent sur l'aspect managérial, le *NPM* marginalise la question politique et s'inspire de la micro-économie classique. Dans le contexte français, la *LOLF* et la *RGPP* peuvent être interprétées à la lumière du *NPM*. Relativement aux questions de responsabilité de l'Etat en matière budgétaire, c'est sans aucun doute la *LOLF* (la loi organique des lois de finances) entrée en vigueur en 2006, qui traduit le plus significativement la volonté de l'Etat d'apparaître efficient. La loi traduit le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, et doit permettre de mieux être en mesure de « rendre des comptes » aux citoyens et aux contribuables. Chaque programme ministériel est divisé en actions, correspondant elles-mêmes à des objectifs et traduites en cible à atteindre. Deux nouveaux documents budgétaires font alors leur apparition : le *PAP* (projet annuel de performance) et le *RAP* (rapport annuel de performance). Ce faisant la notion de pilotage des politiques publiques s'ancre progressivement dans la culture administrative désormais tournée vers les contrats d'objectifs et de moyens, le contrôle de gestion et la mesure de la performance. En 2007, la *RGPP* (Révision générale des politiques publiques) puis la *MAP* (modernisation de l'action publique) visent clairement la réduction des dépenses publiques par le biais de nombreuses opérations de réorganisations. Cependant, la performance est une notion polysémique que l'on réduit trop souvent à des questions d'ordre économique, alors qu'elle doit être avant tout définie comme le fait d'atteindre les objectifs que l'on s'est fixés.

Passant de l'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration à « l'Etat stratège » (Philippe Bezes,) c'est plus qu'un "toiletage" de l'Etat qui s'est opéré: c'est une redéfinition de ses fonctions et de ses missions qui a été effectuée. Il présente alors un nouveau visage : celui d'un "Etat managérial" censé agir de manière plus efficace, parce que plus rationnelle. Mais Herbert Simon avait déjà pointé un paradoxe, dans *Administrative Behavior* : l'hyper-rationalisation peut elle-même produire des effets irrationnels.

3. La réforme de l'Etat n'est légitime que dans le respect des valeurs qu'il incarne.

Toute réforme de l'Etat ne peut être que bienvenue, dès le moment où elle n'implique pas sa dénaturation. Vouloir gérer l'Etat sur le modèle managérial d'une entreprise privée vise certainement à augmenter son efficacité, mais au risque aussi de perdre de vue ce qui fait sa caractéristique première : celle de représenter la puissance publique. Dès lors, la modernisation de l'Etat ne peut se faire au détriment des valeurs qu'il incarne. A l'instar d'Annie Bartoli, il convient de définir le management public, non à partir des techniques gestionnaires empruntées au monde marchand, mais à partir de processus managériaux spécifiques, entendus comme « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation ». L'approche strictement pragmatique des problèmes ne peut l'emporter sur une approche politique.

3.1. Les ambiguïtés d'une gouvernance par les instruments.

Dans son souci d'efficacité, l'Etat moderne s'appuie sur des outils de gestion et des instruments d'action publique pour fonctionner, arbitrer et décider plus rapidement. Ces outils (applications de gestion, tableaux de bord etc.) et instruments (lois, programmes, conventions-cadres etc.) qu'ils soient ou non liés au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication sont présents à tous les stades de la relation entre l'Etat et les usagers, l'Etat et ses partenaires, l'Etat et ses fonctionnaires. Mais un Etat plus performant, c'est avant tout un Etat responsable au regard des valeurs républicaines qu'il défend plus qu'un Etat outillé. On s'étonnera à l'instar du sociologue canadien Michel Freitag de la dérive "décisionnelle-opérationnelle" de nos sociétés contemporaines. Ces manifestations opérationnelles-décisionnelles relèvent principalement de l'affaiblissement de l'institution fondée sur la priorité des fins au profit de l'organisation, régie quant à elle par la priorité des moyens. On observe alors un activisme a-réflexif et apolitique avant tout supporté par l'application de normes opérationnelles et de procédures considérées comme efficaces. On se souvient du rapport du sénateur Jean Arthuis en 2005 "*LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?*" qui pointait l'excessive confiance qui pouvait être placée dans des indicateurs pourtant contestables. Le risque reste alors de laisser gouverner une « technologie invisible » (Michel Berry) sur la base de la rationalité procédurale des outils de gestion. Par ailleurs, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ont particulièrement bien montré les ambiguïtés de l'instrumentation publique dans l'ouvrage de référence "*Gouverner par les instruments*". Sous couvert de leur prétendue neutralité, les instruments d'action publique participent en fait à la transformation des rapports sociaux ; leur choix n'est pas anodin et leur utilisation produit des effets qui vont souvent au-delà de ce pour quoi ils ont été créés, notamment en termes d'organisation de relations de pouvoir et de modification de comportements. " Les instruments d'action publique ne sont pas des outils disposant d'une neutralité axiologique parfaite [...] Ils sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagée ». Les outils de gestion et les instruments d'action publique sont révélateurs des changements qui transforment l'Etat et il importe de comprendre quelles valeurs ils véhiculent et quelles pratiques ils "routinisent".

3.2. L'hiatus entre la rationalité téléologique et la rationalité par valeurs.

En tant qu'incarnation de la puissance publique, l'Etat est porteur de valeurs qui restent incommensurables avec les critères d'action du secteur privé. Comme l'a souligné Romain Laufer, dans *Gouvernementalité et management des systèmes administratifs complexes*, les organisations publiques présentent une spécificité irréductible par rapport à la sphère privée. Les deux secteurs répondent à des logiques nécessairement différentes : celle du secteur privé est fondée sur le contrat, l'échange, l'accord des volontés, alors que les administrations publiques prélèvent unilatéralement des ressources, en distribuent sans contrepartie sous forme de prestations, interdisent ou au contraire, obligent à faire : en un mot, elles réglementent les comportements. L'Etat assume l'existence de biens publics qui constituent les piliers d'une vie sociale collective, les signes du degré de civilisation. Un bien public est nécessairement non-exclusif, à la différence d'un bien privé. Mais le bien public est surtout non-rival, au sens où le fait qu'un individu jouisse de ce bien n'empêche pas un autre d'en jouir également, même par exemple s'il ne paie pas d'impôt direct, comme c'est le cas pour la défense nationale ou la sécurité publique. La santé de la population et l'éducation comptent aussi parmi les biens publics. Soumettre ces derniers à une stricte gestion comptable fondée sur le critère de la rentabilité ne peut être ni suffisant, ni satisfaisant. La recherche exclusive de l'efficacité technique fait perdre de vue le sens des valeurs autres que monétaires. Comme l'a souligné Max Weber, il peut apparaître une antinomie entre différents types de rationalité. La rationalité téléologique ou par finalité (*Zweckrationalität*) vise à rechercher les moyens les plus efficaces pour accomplir des buts, mais la question de la légitimité de ces buts n'est pas nécessairement ici prise en compte : elle relève d'une rationalité par valeurs (*Wertrationalität*) qui ne repose pas du tout sur les mêmes critères. Les valeurs portées par l'Etat comme la liberté, l'égalité ou la fraternité ne sont pas des grandeurs comptables, encore moins monnayables. De même, l'Etat peut imposer des taxes qui vont à l'encontre d'un calcul économique à court terme, pour préserver, par exemple, l'environnement. Aussi, comme le souligne Jacques Chevallier, dans *L'Etat postmoderne* : "Le management constituera un compromis entre l'exigence nouvelle d'efficacité et l'attachement au particularisme de la gestion publique [...] Comme les entreprises privées, l'administration doit gérer au mieux les moyens qui lui sont affectés; mais l'efficacité s'apprécie d'abord par rapport au degré de réalisation des objectifs fixés par les élus et non en fonction de la seule "rentabilité financière. La hiérarchisation de ces valeurs communes que l'Etat se doit de garantir relève, en dernière instance, non de la compétence du technicien, mais du choix du citoyen.

3.3. Les réformes nécessaires concernent aussi les avancées démocratiques.

Si l'Etat est à réformer, sa modernisation ne peut signifier, pour autant, la neutralisation de sa dimension politique. Certes, celle-ci lui a trop souvent permis de s'exempter de contrôles précis sur sa façon de gérer les deniers publics et de se gérer lui-même. Mais ces contrôles relèvent également de l'action politique par la démocratie. Puisque l'Etat se veut désormais plus incitatif que normatif, son intervention doit se faire de manière moins rigide et avec plus d'humilité. D'une part, il est voué à s'en remettre à des autorités administratives indépendantes, comme la Cour des comptes ou la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Ainsi, le rôle du Tiers dans l'Etat retrouve une nouvelle place déterminante : il faut entendre ici par Tiers les diverses institutions ou forces qui contribuent à l'équilibre et à la régulation interne de l'Etat, au sens où Montesquieu parlait d'un pouvoir susceptible d'arrêter le pouvoir. Alors que l'Etat s'est longtemps présenté comme l'incarnation du méta-corps politique de la nation, il est censé aujourd'hui s'en remettre en partie à des média-corps, à des groupes ou autorités intermédiaires pour le guider dans son fonctionnement et dans ses choix. Inversement, tout Etat excessivement imbu de son autorité propre ne peut qu'en revenir à la pratique archaïque du Tiers exclu. Recourir à des autorités tierces est dans la droite ligne de l'exigence de séparation des pouvoirs, voire de la reconnaissance de contre-pouvoirs. La vie démocratique d'un Etat ne peut qu'y gagner. Mais accorder des droits nouveaux aux citoyens participe de la même exigence, comme favoriser la démocratie participative pour pallier les blocages de la démocratie représentative. Il ne suffit pas d'opérer une fragmentation institutionnelle verticale du pouvoir, mais encore faut-il aussi accorder horizontalement des droits nouveaux aux citoyens. Ces droits nouveaux peuvent viser à contrôler directement le pouvoir exécutif ou législatif. Ainsi en est-il de l'instauration de la "question prioritaire de constitutionnalité" qui permet aux citoyens d'en appeler au Conseil constitutionnel contre ce que

Laboulaye dénonçait déjà, dans *L'Etat et ses limites* : "l'horrible route de l'omnipotence parlementaire". L'Etat doit aussi se mettre à l'écoute de l'évolution des mœurs dans la société civile, afin d'accompagner les transformations sociétales, comme cela a été le cas, par exemple, avec la légalisation de l'interruption volontaire de grossesse en 1975 ou avec le mariage pour tous, en 2013. L'Etat peut lui-même accélérer les changements dans les mœurs, comme l'avait souligné Montesquieu lui-même dans son fameux chapitre 27 du livre XIX de *De l'Esprit des lois* intitulé : *Comment les lois peuvent contribuer à former les mœurs, les manières et le caractère d'une nation*. Ainsi peut s'établir un cercle vertueux entre le travail d'institutionnalisation et la dynamique vivante de la société civile. Enfin, comme cette société civile s'ouvre de plus en plus d'horizons transnationaux, l'Etat ne peut que rechercher toujours plus de coopération avec les autres Etats, plutôt que d'entretenir l'affrontement des puissances.

Conclusion

Longtemps considéré comme le symbole même de la Modernité, l'Etat peut paradoxalement apparaître aujourd'hui archaïque, sous certains de ses aspects. L'institution de l'Etat répond à une exigence de stabilité qui peut le mettre en porte-à-faux avec l'exigence de renouvellement incessant qui anime la société civile. Aussi, est-il voué paradoxalement à se réformer pour assurer son propre maintien. Comme le disait Edmund Burke, dans ses *Réflexions sur la Révolution de France*, "Un Etat qui n'a pas les moyens d'effectuer des changements n'a pas les moyens de se conserver". Il ne peut donc y avoir d'antinomie entre l'Etat et la réforme. Souvent une réforme réussie permet de faire l'économie d'une révolution aventureuse.

Cependant, cette modernisation de l'Etat ne peut s'effectuer seulement d'un point de vue technique et opérationnel. L'Etat ne peut renoncer aux valeurs dont il est porteur, en tant que puissance publique. Par ailleurs le souci de solidarité qu'il incarne n'est pas toujours compatible avec l'esprit de concurrence qui régit la sphère économique. Les adaptations qu'il doit soutenir tant dans la vie sociale que dans son fonctionnement interne relèvent davantage d'un critère de pertinence que de performance, à moins d'opter pour une définition globale et qualitative de la performance. Bien plus, les transformations ne peuvent être légitimes que si elles favorisent la démocratie. Ainsi, pour réformer l'Etat, il apparaît fondamental de combiner une approche autant en termes de *politics* (la voie consultative, les suffrages, les mobilisations citoyennes) que de *policies* (l'action publique et ses instruments).

Références bibliographiques

Arthuis Jean, *Rapport du Sénat. LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* La Documentation Française, 2005. (<http://www.senat.fr/rap/r04-220/r04-220.html>)

Bartoli Annie, *Le Management dans les organisations politiques*, éd. Dunod, 2009.

Berry Michel, *Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. Centre de recherche en gestion de l'école polytechnique. (<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00263141/document>), 1983.

Bezes Philippe, *Réinventer l'Etat. Les Réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses universitaires de France, coll. « le lien social », 2009.

Crozier Michel, *La Société bloquée*, éd. Point-Seuil, 1998.

Chevalier Jacques, *L'Etat postmoderne*, éd. LGDJ, 2014.

Freitag Michel (avec la collaboration de Bonny Yves), *L'Oubli de la société. Pour une théorie critique de la postmodernité*, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

Habermas Jürgen, *L'Espace public*, éd. Payot, 1978.

Hood Christopher, *A public management for all seasons*, Public Administration, vol. 9, 1991.

Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po., 2005.

Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, dans Œuvres complètes, éd. de La Pléiade.

Picq Jean, *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde : rapport au Premier ministre*. La Documentation française, 1995.

(<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/954026900/index.shtml>)

Rosanvallon Pierre, *L'Etat en France de 1989 à nos jours*, éd. Points-Histoire, 1993.

Rosanvallon Pierre, *La Crise de l'Etat-Providence*, éd. Seuil Points-Essais, 2015.

Smith Andy, 'How the European Commission's Policies are Made: Problematization, Instrumentation and Legitimation', dans *Journal of European Integration*, 2014.

Weber Max, *Economie et société*, éd. Pocket-Agora, 2003

Weber Max, *Essais sur la théorie de la science*, éd. Pocket Agora, 2000.